



กรอบมโนทัศน์เบื้องต้นเกี่ยวกับ “ประชาธิปไตยชุมชน” ในฐานะกลไกของการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่สำหรับ ประเทศไทยในศตวรรษที่ 21

Basic of Conceptual Framework on “Community
Democracy” as a New Public Service Mechanism For
Thailand in the 21st Century

นพพล อัครฮาด*
Noppon Akahat

*อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ และ
นักศึกษาลัทธิรัฐประศาสนศาสตร์ดุสิตบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ
มหาวิทยาลัยมหิดล, E-mail : n-akahat@hotmail.co.th

บทคัดย่อ

การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนคือหัวใจของนักรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งที่ผ่านมาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm) ด้านการจัดบริการสาธารณะไปสู่แนวคิดการบริหารการปกครอง (Governance) ซึ่งเน้นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างรัฐกับภาคประชาสังคม เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสามารถสร้างความเป็นพลเมืองที่พร้อมจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ แทนภาครัฐที่นับวันจะยังมีปัญหาใหม่ๆ และผลกระทบด้านภารกิจที่สลับซับซ้อนมากขึ้น ทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์และเทคนิคการจัดการภาครัฐของโลกในศตวรรษที่ 21 จึงต้องพัฒนาองค์ความรู้และเทคนิคการจัดการภาครัฐไปสู่ความสมดุลระหว่างโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นผู้เขียนจึงสนใจศึกษาพัฒนาการของการศึกษาการบริการสาธารณะจากอดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อชี้ให้เห็นความสำคัญของแนวคิดการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ในกระบวนทัศน์ของการบริหารการปกครอง (Governance) ซึ่งเป็นแนวคิดล่าสุดที่เกิดขึ้น พร้อมกับอธิบายแนวคิดการบริหารการปกครองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยชุมชนและตัวอย่างการศึกษาที่เกิดขึ้นในบริบทสังคมไทยเพื่อสังเคราะห์ความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับแนวคิดการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ที่เกิดขึ้นในรัฐประศาสนศาสตร์ตะวันตก อันจะทำให้เห็นภาพของกรอบมโนทัศน์เบื้องต้นที่จะนำเสนอขึ้น และส่วนสุดท้ายกล่าวถึงกรอบมโนทัศน์ที่นำเสนอเกี่ยวกับประชาธิปไตยชุมชนที่สอดคล้องกับกลไกการบริหารการสาธารณะแนวใหม่ ที่เกิดขึ้นในแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ปัจจุบัน และข้อเสนอแนะสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์และแนวทางการบริการสาธารณะในประเทศไทยว่าควรจะมีการพัฒนาไปในลักษณะใดจึงจะเหมาะสมกับบริบทโลกในศตวรรษที่ 21

คำสำคัญ : กรอบมโนทัศน์, ประชาธิปไตยชุมชน, การจัดบริการสาธารณะแนวใหม่, การบริหารการปกครอง

Abstract

Provision of public service is the essence of public administrators. Recently, there has been a paradigm shift on public service towards governance focusing on participatory network between the state and civil society. By so doing so, the public will be more well-equipped to handle public service themselves in lieu of the state which has its own problems and policy challenges. Therefore, the body of knowledge and government management techniques in the 21st century will have to be developed in order for public administration to achieve the right balance in the ever-changing world. In this study, the researcher is interested in the evolution of public administration from past to present, so as to highlight the importance of new public service in governance paradigm, itself a relatively recent idea, as well as explaining governance ideas and explore examples under the concept of “community democracy” in Thailand Case. This will then be compared with new public service concepts in Western public administration in order visualize the proposed conceptual framework basic. The last part of the study shows the relevance between the conceptual framework on “Community Democracy” and new public service mechanism under modern public administration ideas, with suggestions for public service administrators in Thailand on how to develop public service to fit the 21st century global context.

Keywords: Conceptual Framework, Community Democracy, New Public Service, Governance

บทนำ

การให้บริการสาธารณะเป็นหัวใจของการทำงานของนักรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งที่ผ่านมาเป็นที่ยอมรับกันว่า รัฐประศาสนศาสตร์คือแนวความคิดที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับแนวคิดของการบริหารสาธารณะหรือบริหารงานภาครัฐ (ดิน ปรัชญพฤทธ์, 2538: น. 1) ซึ่งรวมถึง การบริหารงานในระบบราชการ พฤติกรรมในการปฏิบัติงาน องค์การและอื่นๆ อย่างไรก็ตาม กระบวนทัศน์ของรัฐประศาสนศาสตร์ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากมีทัศนะต่อแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและหน้าที่ของรัฐบาล (Government) ที่ต่างออกไปจากเดิม เช่น นักวิชาการที่ออกประกาศแห่งเมืองแบล็คเบิร์ก นำโดย แกรี แอล. วอมสลีย์ (Gary L. Wamsley, 1990) ที่เรียกร้องให้นักรัฐประศาสนศาสตร์หันมาทบทวนบทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของนักการเมืองตามการพัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน เพื่อเพิ่มความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่และเปลี่ยนบทบาทจากผู้สนองนโยบายมาเป็นผู้นำที่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนได้ หรือ จอห์น โรห์ (John Rohr, 2014) มีทัศนะต่อรัฐประศาสนศาสตร์ปัจจุบันในเชิงค่านิยม ปทัสถานและผลประโยชน์ภาครัฐที่มีต่อการบริหารสาธารณะอันเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กับการเมือง ขณะที่ราแอดเชลเดอร์ (Raadschelders, Jos, C. N. , 2013) เสนอทัศนะว่าเป็นแนวคิดที่ไร้ขอบเขตจำกัด เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่ในการให้บริการซึ่งมีความสลับซับซ้อนมากกว่าในอดีต และมีหน้าที่ในการบริหารจัดการสาธารณะในระดับต่างๆ ครอบคลุมถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ท้องถิ่น สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจและสังคมในระดับต่างๆ รวมถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาคประชาชน เช่นการสนับสนุนด้านความรู้ การศึกษาและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิต เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารสาธารณะจึงมีความเป็นสหวิทยาการที่ต้องปรับตัวและมีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ศาสตร์มีคุณค่าตอบสนองต่อการบริหารสาธารณะนั่นเอง

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงมุมมองของนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อสาขาวิชานี้เริ่มพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่กำลังดำเนินไปมากขึ้น เช่น George Frederickson and Kevin B. Smith (2012) ใน The Public Administration Theory Primer ได้พยายาม อธิบายถึงความเป็นมา

ในการสั่งสมองค์ความรู้และพัฒนาการของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าว ทำให้เกิดข้อสรุปที่ยืนยันความเป็นจริงที่สำคัญของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ คือ ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ประยุกต์มากกว่าการเป็นศาสตร์บริสุทธิ์ กล่าวคือ ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่เกิดจากการศึกษาปรากฏการณ์ทางธรรมชาติโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความท้าทายแนวคิดทฤษฎีที่เกิดขึ้นในสังคมตามแต่ละช่วงเวลา ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะของการเป็นสหวิชาได้อย่างเด่นชัด หรือ รอนดินนารี และจีเซบิซึมา (Rondineli, Denis, A, & Shabbir, C. G, 2003) ให้ทัศนะต่อการเปลี่ยนแปลงแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ว่า เกิดจากการเปลี่ยนแปลงระบบโลกไปสู่รูปแบบที่เรียกว่า โลกาภิวัตน์ ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารสาธารณะให้เกิดความสอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดรูปแบบการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่แตกต่างไปจากอดีต

ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงการบริหารสาธารณะได้ไปอย่างมาก จนกระทั่ง Nicholas Henry (2010) ใน Public Administration and Public Affairs ได้เสนอว่ารัฐประศาสนศาสตร์เกิดกระบวนทัศน์ใหม่ขึ้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา เป็นกระบวนทัศน์ที่ 6 เรียกว่า Governance หรือแปลเป็นภาษาไทยว่า การบริหารปกครอง (อัมพร อารัมภ์ลักษณ์, 2546) ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์ที่ให้ความสำคัญกับการบริหารสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมือง ซึ่งกำลังขยายตัวด้วยแนวคิดล่าสุดทางด้านการบริหารการปกครองในปัจจุบัน คือ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) (ปกรณ์ ศิริประกอบ, 2558) นั้น ผู้เขียนจึงสนใจการเคลื่อนไหวของกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยด้วยว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตามกระแสรัฐประศาสนศาสตร์ตะวันตกอย่างไร ซึ่งพบว่าภายหลัง 10 ปีมานี้มีกลุ่มนักวิชาการและกลุ่มนักเคลื่อนไหวทางสังคม รวมทั้งนักบริหารรัฐกิจในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ประสบความสำเร็จจากการปฏิบัติงานในพื้นที่รวมตัวกันเพื่อเสนอมุมมองในการกำหนดทิศทางการบริหารสาธารณะของไทยให้ส่งเสริมความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนของการตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ซึ่งเปรียบเหมือนกฎหมายคู่แฝดที่เกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกันในการ

สร้างสรรค์การเมืองภาคพลเมืองหรือการสร้างประชาธิปไตยที่แท้จริง (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, อัญชลี แอ้งพยนต์ และศิริพร ยอดกมลศาสตร์, 2555: น.62) ซึ่งเอนก เหล่าธรรมทัศน์ เรียกปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวว่า “การสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชน” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2553 : น. 1) ซึ่งมีการก่อตั้งสถาบันเพื่อขึ้นมาขับเคลื่อนแนวคิดและองค์กรระดับชุมชนที่จะทำงานตามแนวคิดที่ต้องการให้เกิดขึ้นในการบริหารงานสาธารณะของประเทศไทย ซึ่งเมื่อทบทวนสภาพการดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนในการขับเคลื่อนแนวคิดประชาธิปไตยชุมชนเอง ก็พบว่าขาดความชัดเจนและยังไม่มีทิศทางของการทำงานที่น่าพึงพอใจต้องช่วยกันผลักดันและพัฒนาต่อไป (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, อัญชลี แอ้งพยนต์ และศิริพร ยอดกมลศาสตร์, 2555)

ทำให้ผู้เขียนสนใจที่จะนำเสนอกรอบโมทัศน์เกี่ยวกับประชาธิปไตยชุมชนที่สอดคล้องกับกลไกการบริการสาธารณะแนวใหม่ ที่เกิดขึ้นในแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ปัจจุบัน โดยผู้เขียนได้แบ่งโครงสร้างของบทความเป็น 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนแรก กล่าวถึงพัฒนาการของการศึกษาการบริการสาธารณะจากอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยผู้เขียนใช้กระบวนการอธิบายผ่านกรอบการมอง สตีเฟ่น บี ออสบอร์น (Osborne, 2010) เพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดสำคัญเกี่ยวกับแนวคิดต่างๆ ก่อนที่จะเกิดแนวคิดการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ในพาราไดม์ของการบริหารการปกครอง (Governance) ซึ่งจะอธิบายในส่วนนี้ค่อนข้างละเอียดจากผลงานของนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องนี้ ซึ่งจะตอบคำถามที่สนใจในการค้นคว้าตามบทความชิ้นนี้ว่า การจัดทำบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ทำให้มีพลังขับเคลื่อนในพาราไดม์การบริหารการปกครอง (Governance) ในการกลายเป็นแนวคิดหลักที่หน่วยงานภาครัฐยอมรับเพื่อนำไปใช้จัดการภาครัฐร่วมกับแนวคิดอื่นๆ ในปัจจุบัน

ส่วนที่สอง กล่าวถึงแนวคิดประชาธิปไตยชุมชนและตัวอย่างการศึกษาที่เกิดขึ้นเพื่อสังเคราะห์ความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับการแนวคิดการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ เพื่อให้เห็นภาพของกรอบโมทัศน์ที่จะนำเสนอขึ้น ซึ่งจะตอบคำถามที่สนใจในการค้นคว้าตามบทความชิ้นนี้ว่า แนวคิดประชาธิปไตยชุมชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยสามารถเทียบเคียงกับแนวคิดการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ได้หรือไม่ และถ้า

นำเสนอแนวคิดนี้มาบูรณาการร่วมกันผ่านกรอบโมทัศน์ (Conceptual Framework) จะมีลักษณะอย่างไรจึงจะเหมาะสม

ส่วนสุดท้าย กล่าวถึงกรอบโมทัศน์ที่นำเสนอเกี่ยวกับประชาธิปไตยชุมชนที่สอดคล้องกับกลไกการบริการสาธารณะแนวใหม่ ตามที่เกิดขึ้นในแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ปัจจุบัน ซึ่งเป็นข้อเสนอด้านแนวคิดการจัดการภาครัฐในบทความชิ้นนี้ และเสนอแนะการก้าวสู่ยุคต่อไปของรัฐนักประศาสนศาสตร์ไทยและการศึกษาการบริการสาธารณะในประเทศไทยว่าควรจะมีการพัฒนาไปในลักษณะใดจึงจะเหมาะสมกับบริบทโลกในศตวรรษที่ 21

พัฒนาการของการจัดบริการสาธารณะในวิชารัฐประศาสนศาสตร์

Stephen P. Osborne (2010: pp 1- 16) ได้สรุปภาพรวมของการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเกิดขึ้นในแนวความคิดต่างๆ ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมาสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระลอกใหญ่ๆ ซึ่งสามารถเสนอภาพรวมของแนวคิดที่เกิดขึ้นในแต่ละระลอกตามแนวทางของ Osborne ดังนี้ ระลอกแรกที่เกิดขึ้นเรียกว่า การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมหรือแบบเก่า (Traditional Public Administration :TPA หรือ Old Public Administration: OPA) เป็นแนวคิดทางด้านการจัดทำบริการสาธารณะที่มีรากฐานมาจาก Woodrow Wilson (1887 ; Shafritz, Jay M, & Hyde, Albert C., 2007:pp. 14 – 17) ที่เสนอว่า การจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจของนักบริหารที่มีเทคนิคและหลักการเฉพาะไม่ใช่งานของการหรือควบคุมจากฝ่ายการเมือง ซึ่งต่อมา Luther Gulick (1937 ; Shafritz, Jay M, & Hyde, Albert C., 2007: pp. 79 – 87) ได้เสนอหลักการบริหารที่สำคัญอันถือเป็นหัวใจของนักรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นดังที่รับรู้กันในชื่อ POSDCoRB อันกลายมาเป็นบทบันทึกสำหรับทฤษฎีขององค์การ (Notes on the Theory of Organization) ของเขาที่เสนอว่าหลักการการบริหารภายในองค์การภาครัฐนั้นประกอบด้วย 3 หลักการด้วยกัน ได้แก่ 1) หลักการแบ่งงานกันทำ (The Division of Work) 2) หลักการประสานการทำงาน (The Co-ordination of work) และ 3) หลักการกำหนดรูปแบบขององค์การ (Pattern of Organization) ซึ่งหลักการดังกล่าวก็ถูกเน้นย้ำเสริมต่อด้วยงานของ Herbert Simon (in ; Shafritz, Jay M, & Hyde,

Albert C., 2007: 124 – 137) ที่นำเสนอต่อมาว่าหลักการบริหารที่จะเพิ่มประสิทธิภาพได้ต้องประกอบด้วย 4 ประการ ได้แก่ 1) มีกลุ่มงานชำนาญเฉพาะด้าน 2) ลดสายการบังคับบัญชา 3) ลดช่วงลำดับของการควบคุม และ 4) แบ่งกลุ่มการทำงานตามจุดมุ่งหมาย, กระบวนการ, กลุ่มผู้รับบริการ หรือสถานที่ ซึ่งจะเห็นว่าได้หลักการบริหารภาครัฐที่เกิดขึ้นในช่วงนี้เป็นผลผลิตของนักทฤษฎีชาวอเมริกันและพยายามนำเสนอหลักการบริหารภาครัฐที่มีลักษณะสากล เป็นหลักการทางวิทยาศาสตร์ให้ความสำคัญกับสายการบังคับบัญชาและการแบ่งงานกันทำเพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญกับผู้ปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม แนวคิดตามระลอกนี้ก็ดำรงสถานะเป็นแกนหลักของนักรัฐประศาสนศาสตร์จนถึงการจัดประชุมวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่หอประชุมมิวนาบริค (Minnowbrook) เพื่อทบทวนอัตลักษณ์ตัวตนของวิชารัฐประศาสนศาสตร์หลังจากเกิดวิกฤตด้านอัตลักษณ์ของตนเองขึ้นซึ่งจัดต่อมาขึ้นทุกๆ 20 ปีที่เมืองนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา (Bowornwathana, Bidhya, 2010, pp. s64 – s68 (5)) ซึ่งคราวหลังจากการประชุมบรูคครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1968 (Minnowbrook I in 1968) นั้น George Frederickson (in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C., 2007 pp.:296 – 307) ก็ได้เสนอแนวคิดใหม่ว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์และบทบาทนักรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ควรใช้หลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : NPA) ซึ่งหมายถึงการเพิ่มความเท่าเทียมกันทางสังคมในการบริหารงานภาครัฐให้มากขึ้นกว่าเดิม ทำให้แนวคิดต่อมาของรัฐประศาสนศาสตร์ต่างพยายามเน้นความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุ่มค่าในการจัดทำบริการและตอบสนองต่อความพึงพอใจของประชาชนในฐานะลูกค้าผู้ที่มาใช้บริการของรัฐมากขึ้น ดังที่ Daniel Katz and Robert L. Kahn (in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C., 2007 pp.: 189 – 198) ที่พยายามนำแนวคิดเรื่อง “Organization and system concept” เพื่อให้เข้าใจบทบาทขององค์การภาครัฐที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับบทบาทของนักรัฐประศาสนศาสตร์ยุคนี้ควรออกแบบองค์การภาครัฐเป็นระบบเปิด (Open Systems) ซึ่งให้ความสำคัญกับองค์การที่มีความยืดหยุ่นและพร้อมปรับตัวเองไปตามสภาพแวดล้อมต่างๆ โดยเฉพาะปัจจัยจากสังคมที่เข้ามาเกี่ยวข้องกัน จากแนวทางของแนวคิดเบื้องต้นดังกล่าว ทำให้เกิดเทคนิคการบริหารสาธารณะขึ้นมาในระลอกนี้สำคัญๆ แบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ แนวคิด

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งเกิดขึ้นในการบริหารภาครัฐในประเทศแถบยุโรปและแพร่กระจายไปยังประเทศต่างๆ (พิทยา บวรวัฒนา, 2538) หรือแนวคิดที่เรียกตามหนังสือ Reinventing Government ของ Osborn, D. & Gaebler, T.(1992) ซึ่งเกิดขึ้นในการบริหารภาครัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาและแพร่กระจายไปยังประเทศต่างๆ แต่แนวคิดทั้งหมดนี้จัดเป็นระลอกที่สองเรียกว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งต่างมองว่าการบริหารภาครัฐตามแนวดั้งเดิม (OPA) มีแต่ปัญหา จึงควรนำความรู้และประสบการณ์ของการจัดการธุรกิจภาคเอกชนซึ่งขณะนั้นประสบความสำเร็จกว่าเข้ามาประยุกต์ใช้กับการจัดการภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าของการจัดบริการสาธารณะของรัฐที่มุ่งตอบสนองต่อความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้าและการตรวจสอบได้จากผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งนำระบบรับเหมาช่วงและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้นั่นเอง

ต่อมานักวิชาการกลุ่มหนึ่งในสหรัฐอเมริกาได้เริ่มมองเห็นปัญหาของภาครัฐในเรื่องของความล้มเหลวของการจัดให้บริการของรัฐหรือมีการต่อต้านรัฐเพิ่มมากขึ้น จึงรวมกันออกแถลงการคำประกาศเมืองเบลคส์เบิร์ก (Blacksburg Manifesto) (Wamsley, Gary L., 1990: pp. 31 – 51) โดยเสนอว่าความไม่ชอบธรรมของการบริหารรัฐกิจที่เกิดขึ้น ไม่ใช่เรื่องของการจัดการที่ไม่มีประสิทธิผล แต่เป็นเรื่องความสัมพันธ์ของรัฐกับประชาชน ซึ่งคำประกาศเสนอว่า การเมืองกับการบริการภาครัฐควรสนับสนุนซึ่งกันและกัน (Stivers, Camillam in Wamsley, Gary L., 1990 : pp. 246-273) การจะสนับสนุนซึ่งกันและกันได้อย่างไรนั้น? ก็มีนักวิชาการนำเสนอมุมมองแตกต่างกันเช่น Chris Ansell, , and Alison Gash (2008 ,pp.543 – 571) เสนอให้มีการจัดการปกครองแบบร่วมมือ (Collaborative governance) คือการจัดการทางด้านการปกครองของภาครัฐที่มีหน่วยงานสาธารณะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงกับผู้ที่มีส่วนได้เสียอื่นที่ไม่ใช่ภาครัฐในกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายซึ่งมีลักษณะเป็นแบบทางการหาข้อตกลงร่วมกัน และเน้นการมีส่วนร่วมโดยมีเป้าหมายในการกำหนดหรือการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ส่วน Stephen P. Osborne (2010) เสนอให้มีการจัดการปกครองภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance : NPG) ที่ให้ความสำคัญกับการบูรณาการความเข้าใจในเรื่อง 1) Corporate Governance ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการระบบภายใน การ

สั่งการและความรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะ 2) Good Governance เกี่ยวกับการเผยแพร่รูปแบบกฎเกณฑ์ของการบริหารจัดการสังคมและการเมืองที่มีประสิทธิภาพเพื่อนำไปใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะ และ 3) Governance ซึ่งเกี่ยวข้องกับ 5 ลักษณะได้แก่ การบริหารปกครองสังคมการเมือง (Socio – political Governance), การบริหารปกครองนโยบายสาธารณะ (Public policy Governance), การบริหารปกครองการบริหาร (Administrative Governance), การบริหารปกครองทางสัญญา (Contract Governance) และการบริหารปกครองทางเครือข่าย (Network Governance) และล่าสุดของแนวคิดที่เกิดขึ้นในกลุ่มระลอกนี้และมีการนำเสนอแนวทางการทำความเข้าใจมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ค.ศ. 1997 จนถึงปัจจุบัน คือข้อเสนอของ Janet V. Denhardt และ Robert B Denhardt (2000, pp. 549 – 559) ที่เรียกว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ประกอบไปด้วย 1) ความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) 2) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Model of Community and Civil Society) 3) ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยมและรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (Organizational Humanism and New Public Administration) และ 4) รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodern Public Administration) ซึ่งจะเห็นได้ว่ากลุ่มแนวคิดที่เกิดขึ้นตามระลอกที่ 3 นี้ถือเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ตามที่ Nicholas Henry (2010) เรียกชื่อว่า Governance (1990 - Present) จัดเป็นกระบวนทัศน์หรือ Paradigm Shifting ที่ 6 ซึ่งเป็นการมองแนวโน้มอนาคตต่อไปวิชารัฐประศาสนศาสตร์จะมุ่งเน้นเรื่อง Governance มากขึ้น

จากพัฒนาการของการจัดบริการสาธารณะในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าว ทำให้เห็นว่าแนวคิดที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบันและมีอิทธิพลต่อรูปแบบการจัดบริการสาธารณะในกระบวนทัศน์การบริหารการปกครอง(Governance) อย่างมากพร้อมทั้งเป็นแนวคิดที่นำข้อบกพร่องของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวเดิมและการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาผนวกกันแล้วทำการปรับปรุงเสริมต่อเพื่อให้สภาพภาพของการจัดบริการสาธารณะอันเป็นหัวใจของนักรัฐประศาสนศาสตร์สามารถพัฒนาเทคนิคการจัดการเพื่อรองรับความท้าทายของปัญหาสาธารณะที่จะเกิดขึ้นซึ่งแนวคิด

ที่ผู้เขียนได้ให้ความสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ คือ แนวคิดการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service)

การจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service)

การจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ได้รับการตีพิมพ์ในวารสาร Public Administration Review ฉบับเดือนพฤศจิกายน/ธันวาคม ค.ศ. 2000 เป็นแนวคิดและทฤษฎีที่ Robert B. Denhardt และ Janet V. Denhardt สองสามีภรรยาแห่ง Arizona State University ได้เสนอแนวคิดไว้โดยพยายามที่จะโต้แย้งหลักการสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้แก่ “ถือหางเสือมากกว่าพายเรือ (steering Rather Than Rowing)” ซึ่งเขาได้กล่าวถึงหลักการใหม่ที่เรียกว่า “การให้บริการมากกว่าการถือหางเสือ (Serve Rather Steer)” โดยมองว่า ถ้าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวเก่า (OPM) เปรียบเหมือนการพายเรือ (Rowing) คือเจ้าหน้าที่ภาครัฐทำหน้าที่เองทุกอย่าง แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) จะเหมือนการถือหางเสือ (Steering) คือรัฐรับบทบาทเป็นผู้ควบคุมกฎ (Regulator) และปล่อยให้ภาคอื่นเป็นผู้ปฏิบัติ (Operator) ในขณะที่การจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ (Serving) และอำนวยความสะดวกให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐ ซึ่งแนวคิดและทฤษฎีที่ Denhardt และ Denhardt (2000) ระบุว่าเป็นรากฐานของ การจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ประกอบไปด้วย 1) ความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) 2) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Model of Community and Civil Society) 3) ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยมและรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (Organizational Humanism and New Public Administration) และ 4) รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodern Public Administration) ซึ่งอธิบายแต่ละองค์ประกอบได้ดังนี้

1) ความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) เป็นการนำเสนอในเรื่องสิทธิของการเป็นพลเมือง โดย Sandel (1996 ; Denhardt & Denhardt, 2008: p.27) มองว่าการเพิ่มพูนผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจของชุมชนและพลเมืองเป็นหน้าที่หลักของรัฐ รัฐถูกสร้างขึ้นมาเพื่อทำให้พลเมืองสามารถที่จะเลือก

ทางเลือกที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตัวพลเมืองเอง เช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือสิทธิส่วนบุคคล เป็นต้น ซึ่งการมองสิทธิของพลเมืองในลักษณะนี้จะมี ความสอดคล้องกับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและแนวความคิดการบริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ นอกจากนี้แล้ว Sandel (1996 ; Denhardt & Denhardt, 2011: p.30) ยังมีมุมมองที่ดีต่อพลเมือง โดยมองว่า พลเมืองมองเห็นกว่าคำว่าผลประโยชน์ ส่วนตนสู่ผลประโยชน์ส่วนรวม ยอมรับมุมมองที่ยาวไกลกว่าและกว้างกว่าที่ต้องการ ความรู้ทางกิจกรรมสาธารณะและความรู้สึกเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของ ความเป็นห่วง ส่วนรวม และความยึดโยงเชิงจริยธรรมกับชุมชนซึ่งมีชะตากรรมของชุมชนเป็นเดิมพัน หรือจาก Mansbridge (1994 ; Denhardt & Denhardt, 2011: p.30) ที่ใช้คำว่า จิตวิญญาณสาธารณะ (Public Spirit) ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับ การเอาใจใส่ ผู้อื่น (Altruism) เพราะจิตวิญญาณสาธารณะประกอบไปด้วยความรักและบทบาท หน้าที่ อันมีที่มาจากการประกอบของค่านิยม 3 ประการ ได้แก่ 1) ความเป็นธรรม – ระบบการเมืองที่เน้นความเป็นธรรมย่อมจะนำไปสู่ความรักและการมีส่วนร่วม 2) การมีส่วนร่วม – ผู้ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจจะมีความรู้ที่ดีและพร้อมที่จะมี ส่วนร่วมในการปฏิบัติ และ 3) การนำเสนอ – สามารถทำให้ประชาชนมีข้อมูลและ ความเข้าใจร่วมกันซึ่งสามารถจะนำไปสู่ความสามัคคีและการมุ่งมั่นต่อการแก้ไข ปัญหาาร่วมกัน

2) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Model of Community and Civil Society) เป็นแนวคิดที่ Denhardt & Denhardt (2000) ระบุว่าเป็นรากฐานแนวคิด การบริการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งเปรียบเหมือนการใช้กลไกการร่วมมือกันของชุมชน และประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน โดยเขาได้ทำการสรุปสิ่งที่ได้ จากตัวแบบชุมชนและประชาสังคมไว้ดังนี้

2.1 ชุมชนที่มีเครือข่ายพลเมืองเข้มแข็ง นักรัฐประศาสนศาสตร์สามารถจะ ใช้เครือข่ายเหล่านี้ในการสร้างเครือข่ายที่ยิ่งเข้มแข็งขึ้น เพื่อเป็นการเปิดประตูสู่วาท กรรมและการโต้ตอบยิ่งกว่านั้นยังเป็นการให้ความรู้แก่พลเมืองที่มีความเกี่ยวข้องกับ ธรรมชาติปาลประชาธิปไตย (Woolum, 2000; Denhardt & Denhardt, 2008)

2.2 นักรัฐประศาสนศาสตร์สามารถที่จะช่วยสร้างชุมชนและทุนทางสังคม (Social Capital) หน้าที่ของนักรัฐประศาสนศาสตร์คือการสร้างชุมชน และมีบทบาท

สำคัญในการสนับสนุนให้มีทุนทางสังคมโดยกระตุ้นให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

3) ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยมและรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (Organizational Humanism and New Public Administration) โดยกลุ่มนักวิชาการที่สนับสนุนค่านิยมรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration) ซึ่งมีการเคลื่อนไหวในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 และต้นทศวรรษที่ 1970 เริ่มแสดงความไม่เห็นด้วยกับแนวคิดเชิงองค์การแบบดั้งเดิมที่เน้นระบบราชการการบริหารจัดการแบบบนลงล่างและหลักการควบคุมตามสายบังคับบัญชาไปสู่ตัวแบบที่สร้างค่านิยม การตรวจสอบได้ ความเชื่อมั่น และการสื่อสารที่ตรงไปตรงมา นอกจากนี้ยังมองว่านักบริหารควรมีบทบาทหน้าที่แสดงความกระตือรือร้นมากยิ่งขึ้นในการพัฒนานโยบายสาธารณะเนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นในโลกปัจจุบันเป็นจำนวนมากมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นจนเกิดความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพต่างๆ เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหา (Denhardt & Denhardt, 2011) ซึ่ง Frederickson (1980) มองว่านอกจากค่านิยมที่สำคัญตั้งแต่ศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการยอมรับคือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) และความคุ้มค่า (Economy) แล้วยังมีค่านิยมสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งเกิดมาจากรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันควรให้ความสำคัญกับคุณค่า ความเสมอภาค ความเท่าเทียมกัน และการตอบสนองต่อสังคมด้วย ซึ่งค่านิยมในชุดหลังนี้เป็นค่านิยมที่เป็นรากฐานของแนวคิดการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ในขณะที่ค่านิยมชุดแรกเป็นค่านิยมที่เป็นรากฐานของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) (Denhardt & Denhardt, 2011)

4) รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodern Public Administration) กล่าวคือ Denhardt & Denhardt มีมุมมองว่าแนวคิดสายหลักทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการได้มาซึ่งองค์ความรู้ คือ ปฏิกฐานนิยม (Positivism) ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับการแยกข้อเท็จจริง (Facts) ออกจากค่านิยม (Values) กล่าวคือ พฤติกรรมของมนุษย์สามารถที่จะได้รับการสังเกตการณ์และวัดได้ ซึ่งการให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริงนั้นเป็นการนำเสนอแนวความคิดผ่านมุมมองตัวแบบมีเหตุผล (Rational Model) ของ Herbert Simon (in Denhardt & Denhardt, 2000) อย่างไรก็ตามนักคิดในยุคหลังสมัยใหม่ได้เสนอให้พิจารณาด้วยว่าพฤติกรรม

ของมนุษย์ในหลายครั้งก็สามารถอธิบายได้ด้วยค่านิยมมากกว่าข้อเท็จจริง และบางครั้งการแยกข้อเท็จจริงออกจากค่านิยมก็เป็นเรื่องที่มีความยากลำบากมาก การจะมองว่าศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของมนุษย์อย่างรัฐประศาสนศาสตร์สามารถที่จะสร้างกฎเกณฑ์ให้เหมือนอย่างวิทยาศาสตร์ได้ก็เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากว่าหลายครั้งมนุษย์ก็กระทำอะไรบางอย่างโดยไม่มีเหตุผลและการละเลยพฤติกรรมทางด้านค่านิยมย่อมจะทำให้ไม่เห็นภาพรวมทั้งหมดได้ นักวิชาการในยุคหลังสมัยใหม่จึงเสนอให้มีความสำคัญกับการได้มาซึ่งความรู้อีกรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่าคตินิยมแนวการตีความ (Interpretivism) โดยเป็นการให้ความสำคัญผ่านการตีความที่ค่านิยมมากกว่าข้อเท็จจริง และอัตตวิสัย (Subjective) มากกว่าภาวะวิสัย (Objective) (Denhardt & Denhardt, 2011 pp.40-42)

จากองค์ประกอบแนวคิดพื้นฐานทั้ง 4 ประการของแนวคิดการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ดังที่เสนอไว้ครั้งแรกในวารสาร PAR เมื่อปี 2000 ต่อมา Denhardt & Denhardt ได้ขยายความชัดเจนของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ออกไปให้ละเอียดมากขึ้นใน ในหนังสือ New Public Service : Serving, Not Steering ซึ่งพิมพ์เป็นครั้งที่ 3 ในปี 2011 ซึ่ง Denhardt & Denhardt (2011) ได้กล่าวถึงบทบัญญัติ 7 ประการของค่านิยมการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ให้มีความชัดเจนขึ้นซึ่งมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 1 : สรุปบทบัญญัติ 7 ประการของค่านิยมการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่
(NPS) ตามแนวทางของ Denhardt & Denhardt (2011)

บทบัญญัติ 7 ประการที่เกิดขึ้น	องค์ประกอบเดิมที่ใช้ในการอธิบาย	การตีความคุณค่าในการบริหาร
1. การให้บริการพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า (Serving Citizens, Not Customer)	- ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยมและรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ - ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม	คุณภาพการให้บริการแก่พลเมือง
2. การเสาะแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ (Seek the Public Interest)	- ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม - รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่	ผลประโยชน์ส่วนรวม
3. การคำนึงคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าผู้ประกอบการ (Value Citizenship over Entrepreneurship)	- ความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย - ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม - รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่	บทบาทของนักบริหาร
4. การคิดอย่างมียุทธศาสตร์, ปฏิบัติอย่างมีประชาธิปไตย) Think Strategically, Act Democratically	- ความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย - ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม	การนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. การใส่ใจตระหนักว่าความรับผิดชอบไม่ใช่ของง่าย (Recognize That Accountability Isn't Simple)	- รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่	การตรวจสอบได้
6. การเป็นผู้ให้บริการมากกว่าถือหางเสือเรือ (Serve Rather Than Steer)	- ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยมและรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่	ภาวะผู้นำของผู้บริหาร
7. การให้คุณค่าแก่คน ไม่ใช่แค่ผลิตผลที่เกิดขึ้น (Value People, Not Just Productivity)	- ความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย - ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยมและรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่	การให้ความสำคัญพหุอุดมคติการให้บริการสาธารณะ

จากบทบัญญัติ 7 ประการข้างต้นนั้น เป็นที่มาของความต้องการนำเทคนิคการบริการสาธารณะตามที่เกิดขึ้นในแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่นำมาใช้ อธิบายแนวคิดด้านการบริหารสาธารณะที่เกิดขึ้นในชุมชนไทยในช่วงทศวรรษนี้ได้แก่ แนวคิดประชาธิปไตยชุมชน ซึ่งถูกขับเคลื่อนผ่านพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เพื่อหากรอบมโนทัศน์ที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสาธารณะของไทยที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ตะวันตกให้สอดคล้องเหมาะสมและเกิดการพัฒนาความเชื่อมโยงมากขึ้น ซึ่งต่อไปผู้เขียนจะได้อธิบายแนวคิดประชาธิปไตยชุมชนและกรณีตัวอย่างต่อไป

ประชาธิปไตยชุมชน : การสร้างพลเมืองเพื่อจัดบริการสาธารณะ ในระดับชุมชนประเทศไทย

ประชาธิปไตยโดยทั่วไปสามารถจำแนกได้ 3 ระดับ ได้แก่ ประชาธิปไตยระดับชาติ, ระดับท้องถิ่น และ ระดับชุมชน จากประสบการณ์ประชาธิปไตยของตะวันตกนั้นได้แสดงให้เห็นว่าหากจะสร้างประชาธิปไตยให้สำเร็จลุล่วง จำเป็นที่จะต้องสร้างทั้งสามระดับและขาดส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ได้ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น และระดับชุมชนซึ่งเป็นระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนและสังคมมากกว่า ประชาธิปไตยชุมชนจึงนับเป็นรากฐานที่สำคัญให้แก่ประชาธิปไตยระดับชาติให้ยั่งยืนด้วย อย่างไรก็ตามสำหรับกรณีประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยในประเทศไทยได้เริ่มในระดับชาติก่อน จากการปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในขณะที่ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นได้ถือกำเนิดอย่างเป็นรูปธรรมหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สำหรับประชาธิปไตยในระดับชุมชนนั้นอาจกล่าวได้ว่ายังมิได้ถือกำเนิดอย่างเป็นรูปธรรม จึงมีความจำเป็นในการศึกษา “การสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชน” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2553: 48-55)

ประชาธิปไตยชุมชน หมายถึง ประชาธิปไตยที่เน้นสังคม เน้นให้ประชาชนทำอะไรร่วมกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2553: 57) หรือ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการตนเองในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชน โดยในการใช้สิทธิในฐานะพลเมืองนั้นจำเป็นอย่างยิ่ง

ที่ประชาชนจะต้องมีจิตสำนึกความเป็นพลเมือง คือ มีความรับรู้ในสิทธิ หน้าที่ ของตนเองในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของสังคม และต้องการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของสังคม โดยมองที่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว เมื่อประชาชนมีสำนึกพลเมืองจะนำมาสู่การรวมตัวกันเพื่อจัดการปัญหาของชุมชน หรือปัญหาในประเด็นต่างๆ ที่เผชิญร่วมกัน (เจียรชัย ณ นคร และคณะ, 2553: 24) หรือ กระบวนการที่ประชาชน คนจน คนรวย ทุกกลุ่มอาชีพ ทุกเพศ ทุกวัย มาใช้สิทธิร่วมกันในการบอกปัญหาความต้องการของตน เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาชุมชนในทุกด้านที่ตอบสนองกับความต้องการและแก้ปัญหาชุมชน ที่มีความเป็นธรรม รวมทั้งคนร่วมกันปฏิบัติตามแผนและติดตามตรวจสอบการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ท้องที่ และชุมชน (สน รูปสูง, 2554: 1) หรือเป็นกระบวนการที่พลเมืองในชุมชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตนได้โดยตรง เพื่อให้เข้าถึงสิทธิต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ เป็นการใช้อำนาจร่วมกันตัดสินใจกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตชุมชนของตนเอง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชน (ทศพล สมพงษ์, 2555) ซึ่งจากนิยามดังกล่าว นลินี กังศิริกุล และสำเภาว งามชัย ได้จำแนกองค์ประกอบของลักษณะประชาธิปไตยชุมชนไว้ 4 ประการ ดังนี้ (อ้างถึงในสน รูปสูง, 2554: 4)

ประการที่หนึ่ง ประชาธิปไตยชุมชน คือ กระบวนการที่ชุมชนมีส่วนร่วมกับการปกครองเมือง องค์การรัฐ และส่วนราชการ ในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม การตัดสินใจทางการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งระดับตำบล จังหวัด และระดับชาติ

ประการที่สอง ประชาธิปไตยชุมชน ให้รวมถึงชุมชนใช้สิทธิของตนเองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิชุมชน และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชน

ประการที่สาม ประชาธิปไตยชุมชน ให้รวมถึงการมีส่วนร่วมติดตามผลการพัฒนาของภาคการเมือง องค์การรัฐ และส่วนราชการ การเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหานั้นแต่การพัฒนานั้นด้วย

ประการสุดท้าย ประชาธิปไตยชุมชน ต้องดำเนินการโดยชุมชน ต้องยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมมากที่สุด ให้ครอบคลุมทุกครัวเรือน ไม่ใช่กระบวนการเฉพาะทำแทน

จากข้างต้นผู้เขียนจึงสรุปได้ว่า “ประชาธิปไตยชุมชน” หมายถึง “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการตนเองในรูปแบบต่างๆ โดยใช้สิทธิร่วมกันตามหลักว่าด้วยสิทธิชุมชน เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาชุมชนในทุกด้านที่ตอบสนองกับความต้องการและแก้ปัญหาชุมชน อีกทั้งยังเน้นให้ประชาชนทำอะไรร่วมกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังต้องสามารถติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้” ซึ่งสามารถจำแนกลักษณะและองค์ประกอบที่สำคัญของชุมชนได้ดังนี้

1) ชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ โดยจะต้องมา共同参与ในการตัดสินใจว่าดำเนินการอะไร ไม่ดำเนินการอะไร ตลอดจนมีส่วนร่วมในการเสียสละและยอมรับจากผลของการตัดสินใจนั้นๆ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น

2) ชุมชนรู้จำสำนักและตระหนักในสิทธิของชุมชน ซึ่งเป็นหลักคิดสำคัญโดยถือว่า ชุมชนมีสิทธิที่จะกำหนดการพัฒนาของตนเอง สิทธิชุมชนต้องพัฒนาขึ้นมาจากวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่เป็นจริงของชุมชน ซึ่งสิทธิชุมชนและสิทธิประชาชนเป็นหลักการพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตย

3) ชุมชนต้องเป็นผู้กำหนดนโยบาย วางแผนพัฒนาในด้านต่างๆ ภายในชุมชนเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชน พร้อมทั้งตรวจสอบการทำงานขององค์กรภาครัฐ

ประเทศไทยเริ่มมีการใช้คำว่า “ประชาธิปไตย” เพียงอย่างเดียว มาตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีการวิเคราะห์คำว่าประชาธิปไตย ออกเป็น 2 รูปแบบ คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) และ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

สำหรับประชาธิปไตยแบบตัวแทน เป็นการมอบอำนาจให้ผู้แทนไปใช้อำนาจแทนประชาชน ส่วนประชาชนภายหลังการเลือกตั้งแล้วก็ยังคงเป็นประชาชนอยู่เช่นเดิม ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจของตนต่อไป

ในขณะที่ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) นั้น ถึงแม้ว่าจะมีการมอบอำนาจให้ผู้อื่นทำหน้าที่แทนประชาชน แต่อำนาจนั้นก็ยังคงเป็นของประชาชนอยู่ต่อไป สามารถที่จะเรียกคืนหรือนำออกมาใช้ได้ด้วยตนเอง รูปแบบดังกล่าวนี้จึงเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ที่สุดของการเมืองภาคพลเมือง และภายหลังการ

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดการปลุกกระแสและความตื่นตัวในการเป็นพลเมืองให้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในสังคม

ในระยะต่อมาได้มีการพัฒนาแนวคิดที่ว่าด้วย “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร และกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในด้านต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงการมีโครงสร้างการทำงานที่ตรวจสอบได้ โปร่งใส และมีการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

ตามแนวคิดดังกล่าวนี้จะสามารถขับเคลื่อนได้ด้วยพลังของพลเมือง ซึ่งต้องมีการรวมกลุ่มที่หลากหลาย มีปัญหาร่วมกันและพร้อมที่จะช่วยกันแก้ไขปัญหานั้น จึงเกิดการรวมตัวเป็นขบวนการทางสังคมใหม่ที่เรียกว่า “ประชาสังคม” (Civil Society) ต่อมาภายหลังปี พ.ศ. 2545 แนวคิดดังกล่าวได้ขยายตัวไปอย่างกว้างขวาง มีกลุ่มและองค์กรต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย โดยส่วนใหญ่จะมีการเคลื่อนไหวในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบอำนาจรัฐ และการคัดค้านนโยบายที่ไม่เป็นธรรม

ต่อมาในปี 2555 ได้เกิดกระแสเรียกร้องการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ คือ การให้ภาครัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้จัดการตนเอง ทำให้เกิดวาทกรรมขึ้นมาใหม่ว่า “จังหวัดจัดการตนเอง” ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนโดยขบวนการภาคประชาสังคมในระดับจังหวัด แนวคิดนี้ได้ถูกผนวกเข้าด้วยกันกับแนวคิดประชาธิปไตยชุมชน โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การเสริมสร้างพลังของประชาชนให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้นโดยการสร้างกลไกภาคประชาสังคมในระดับจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนไปสู่การเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งเป็นผลมาจากการผนวก 2 แนวคิดดังกล่าวในช่วงต้นเข้าไว้ด้วยกันนั่นเอง

แนวคิดประชาธิปไตยชุมชนได้รับความสนใจและมีการตีความออกไปอย่างกว้างขวาง แต่การดำเนินการศึกษาตัวบริบทในพื้นที่ชุมชนอย่างจริงจังนั้นยังปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดเป็นจำนวนไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนได้ประมวลและนำเสนอกรณีศึกษาประชาธิปไตยชุมชนในประเทศไทย เพื่อเป็นประโยชน์ต่อความชัดเจนในพัฒนาการศึกษาประชาธิปไตยชุมชนในฐานะเป็นกลไกการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ในสังคมไทย ดังมีตัวอย่างต่อไปนี้

ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ (2550) ได้ทำการศึกษาขบวนการสังคมกับการพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน โดยเน้นพื้นที่ศึกษาใน 6 ชุมชน ของจังหวัดอุบลราชธานี ทั้งนี้ผู้เขียนได้เลือกชุมชนที่สอดคล้องกับบริบทของผู้วิจัยจำนวน 3 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนราชธานีโอศก, ชุมชนดงชุมคำ และชุมชนดงใหญ่บ้านวังอ้อ โดยมีรายละเอียดในบริบทประชาธิปไตยชุมชนสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) *ชุมชนราชธานีโอศก* ชุมชนดังกล่าวให้ความสำคัญต่อหลักการสำคัญของประชาธิปไตย 2 ประการ คือ หลักความเสมอภาคเท่าเทียม และ หลักเสรีภาพทำให้ชุมชนราชธานีโอศก มีวิถีประชาธิปไตยแบบธรรมาธิปไตย ซึ่งพิจารณาได้จากการให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งซึ่งมีรูปแบบที่แตกต่างไปจากการเลือกตั้งโดยทั่วไป กล่าวคือ ชาวชุมชนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการณรงค์หาเสียง รูปแบบ และองค์ประกอบของพรรคการเมือง แต่มุ่งเน้นและให้ความสำคัญไปกับความเป็นผู้นำที่ต้องผ่านการพิสูจน์ตัวเองจนได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นผู้ให้ ผู้เสียสละที่แท้จริงเป็นผู้มีธรรมะ มีความรู้ มีความสามารถ มีสมรรถนะ สามารถสร้างประโยชน์สุขให้สังคมมีความสงบ สันติภาพ ภารดรภาพ และบูรณภาพกับสิ่งแวดล้อม

2) *ชุมชนดงชุมคำ* เป็นการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นเครือข่ายป่าชุมชน เมื่อพิจารณาในประเด็นประชาธิปไตย พบว่า ชาวบ้านได้รับการอบรมบ่มนิสัยให้รู้จักคำว่าประชาธิปไตยจากทางราชการ แต่เจ้าหน้าที่ราชการกลับไม่ใช่ประชาธิปไตยกับชาวบ้าน ดูจากการที่เจ้าหน้าที่จะทำอะไรทำไปเลย ไม่ถามชาวบ้าน ถ้าเป็นประชาธิปไตยจริงๆ ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง นั่นคือ หลักการประชาธิปไตยโดยแท้จริง นอกจากนี้ชาวบ้านยังพบว่าความหมายประชาธิปไตยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง นอกเหนือไปจากการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วม การปรึกษาหารือกัน และการรับฟังเสียงข้างมาก คือ สิทธิของชุมชน โดยเฉพาะสิทธิของชุมชนในการดูแลทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ

3) *ชุมชนดงใหญ่บ้านวังอ้อ* มีลักษณะทางประชาธิปไตยที่สำคัญ คือ ลักษณะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กล่าวคือ ชาวชุมชนวังอ้อมีความเข้มแข็งในการรวมกลุ่มต่างๆ ซึ่งเป็นขบวนการที่มีกิจกรรมของกลุ่มหลายกลุ่ม ทั้งเป็นกลุ่มกิจกรรมที่จัดตั้งมานาน และยังสามารถดำเนินการได้ผลจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ที่กลุ่มต่างๆ ยังสามารถดำรงอยู่ได้ มีปัจจัยของผู้นำ แก่นนำที่มีจิตสาธารณะ อุทิศ เสียสละ มีความ

ตั้งใจ มีแรงบันดาลใจ และมีความจงรักภักดีต่อธงพระราชทาน ที่สำคัญคือ แกนนำหลายคนมีความสนิทสนมกัน ทั้งในลักษณะเครือญาติและเพื่อนสนิทมิตรสหาย

4) *ชุมชนบ้านจำรุง* ตำบลเนินฆ้อ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง โดยมีรายละเอียดในบริบทประชาธิปไตยชุมชนสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ (ไกรวิทย์ พวงงาม, 2553: 567-581) บ้านจำรุงมีการประชุมสภาหมู่บ้านทุกๆ วันที่ 15 ของเดือน เป็นการกำหนดแผนและทิศทางการทำงาน เป็นการรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละกลุ่ม เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามาแสดงความคิดเห็น โดยที่ผู้เข้าร่วมประชุมจะประกอบไปด้วยผู้นำท้องถิ่น ตัวแทนกลุ่มกิจกรรม ผู้ทรงคุณวุฒิ การประชุมจะเป็นการระดมความคิดเห็นโดยใช้หลักเหตุผล มีการแลกเปลี่ยนเรื่องราวระหว่างกลุ่ม ทุกเรื่องที่พูดคุยจะใช้แนวทางการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมมากที่สุด แต่ถ้ามีเรื่องที่มีความขัดแย้งทางความคิดมาก ๆ ก็จะรอไว้คุยในเดือนถัดไป เพื่อเป็นการลดความขัดแย้งและเป็นการให้ทุกคนกลับไปคิดไตร่ตรองและนำมาคุยใหม่ในเดือนหน้า และบ้านจำรุงได้มีการกำหนดกลุ่มกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งเป็นการกำหนดกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายภายในชุมชน ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่อง การประกอบอาชีพ บริโภคอุปโภค สุขภาพ ประเพณี วัฒนธรรม และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น หรือที่เรียกกันว่าสวัสดิการสังคม ซึ่งการจัดสวัสดิการสังคมดังกล่าว ชุมชนจะเป็นผู้กำหนดและดูแลกันเองภายในชุมชน โดยที่ไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐ

5) *ชุมชนบ้านหนองกลางดง* ตำบลศิลาทราย อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยข้อมูลที่น่าสนใจ (วิทยาลัยการจัดการทางสังคม, 2549: 83-85) มีผู้นำชุมชนจำนวนหนึ่งจึงได้ร่วมกันจัดเวทีเพื่อระดมความคิดเห็นจากชาวบ้านเพื่อค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาภายในชุมชนขึ้น ผลจากการประชุมได้เกิดแนวคิดเรื่อง “สภาผู้นำ” โดยมีผู้ใหญ่โชคชัย ลีมประดิษฐ์ เป็นแกนนำในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้จุดมุ่งหมายที่สำคัญของสภาดังกล่าว คือ “สร้างสำนึกภักดี การมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดอนาคตตัวเอง ให้เกิดการปฏิรูปการเมือง การปกครองว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น” มีโครงสร้างของสภาผู้นำถูกจัดในรูปแบบโครงสร้างหน้าที่โดยกลุ่มต่างๆ ภายในชุมชนที่มีถึง 14 กลุ่ม สภาผู้นำดังกล่าวจึงเป็นที่รู้จักภายใต้ชื่อ “สภา 59” ซึ่งมีที่มาจากจำนวนสมาชิก การดำเนินงานของสภาผู้นำ คือ การจัดประชุมเป็นประจำทุกเดือน ทำให้แต่ละกลุ่มรับรู้ปัญหาของแต่ละกลุ่มจากการ

นำเสนอในการประชุมสภา ก่อนที่จะมีการประชุมชาวบ้านในภาคบ่ายเพื่อให้ชาวบ้านทราบเรื่องที่ผ่านมาการพิจารณาของสภาอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ชาวชุมชนยังได้ร่วมกันแก้ปัญหาด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม โดยมีการวิเคราะห์ปัญหาจากข้อมูลที่ชุมชนทำการเก็บรวบรวม และจัดลำดับความสำคัญ จนเกิดเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา 3 ทาง ได้แก่ ชุมชนพึ่งตนเองทั้งหมด ชุมชนร่วมมือกับภายนอก และ ประสานความร่วมมือกับภายนอกเพื่อมาหนุนเสริมการแก้ไขปัญหาภายในชุมชน

จากกรณีศึกษาประชาธิปไตยชุมชน ที่ได้กล่าวไปในข้างต้น เมื่อนำมาประมวลโดยสรุปจะเห็นได้ว่ามีรูปแบบประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องอยู่ 4 รูปแบบ ดังนี้ คือ 1) ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) จากกรณีตัวอย่างชุมชนบ้านจำรุง จังหวัดระยอง 2) ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) จากกรณีชุมชนราชธานีโสภณ ชุมชนดงชุมคำ ชุมชนดงใหญ่บ้านวังอ้อ จังหวัดอุบลราชธานี, ชุมชนบ้านจำรุง จังหวัดระยอง และชุมชนบ้านหนองกลางดง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ 3) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) จากกรณีชุมชนราชธานีโสภณ ชุมชนดงชุมคำ ชุมชนดงใหญ่บ้านวังอ้อ จังหวัดอุบลราชธานี, ชุมชนบ้านจำรุง จังหวัดระยอง และชุมชนบ้านหนองกลางดง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และ 4) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) จากกรณีชุมชนดงชุมคำ จังหวัดอุบลราชธานี, ชุมชนบ้านจำรุง จังหวัดระยอง และชุมชนบ้านหนองกลางดง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

กรอบมโนทัศน์เบื้องต้นเกี่ยวกับประชาธิปไตยชุมชนที่จะสนับสนุน

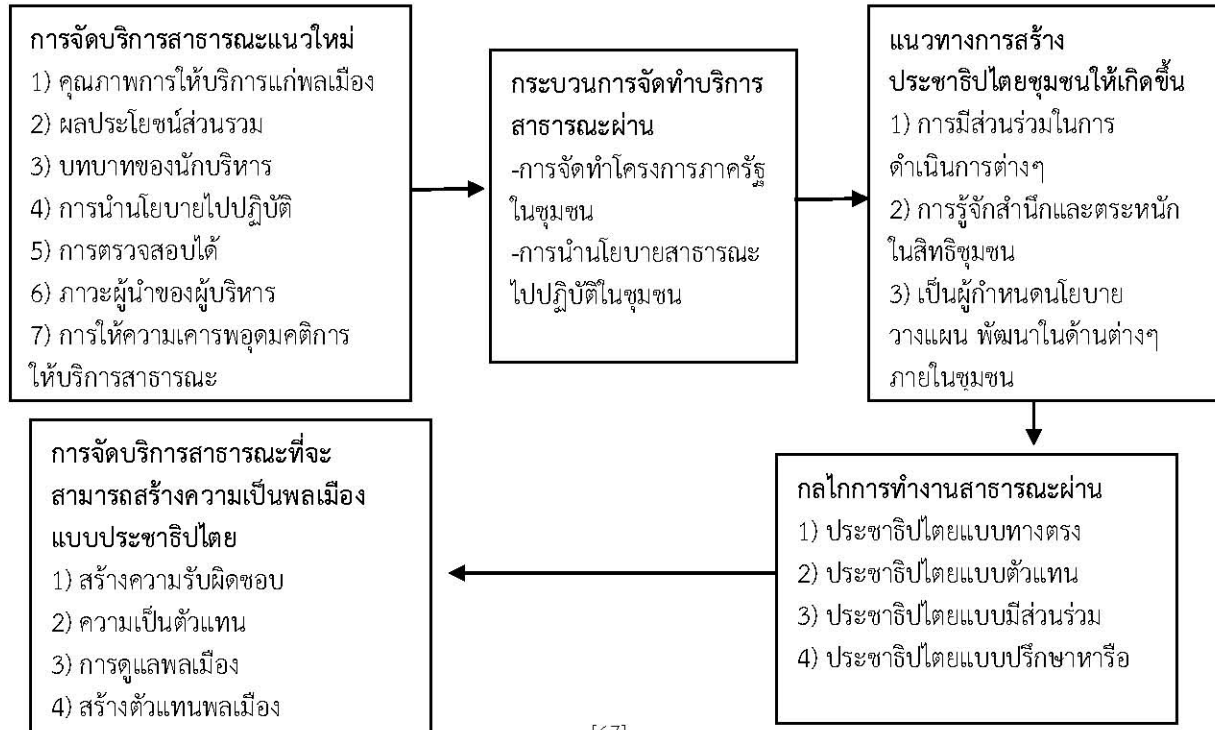
การจัดบริการสาธารณะ

ต่อไปผู้เขียนจะได้ทำการพัฒนารอบแนวคิดด้วยประชาธิปไตยชุมชนในฐานะกลไกของการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ โดยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องระหว่างสองแนวคิดสำคัญที่นำเสนอมาก่อนหน้านี้ได้แก่ การจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) และแนวคิดประชาธิปไตยชุมชน เพื่อทำการวิเคราะห์คุณลักษณะที่คล้ายกันระหว่างแนวคิดที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นกรอบมโนทัศน์เบื้องต้นในการนำเสนอในบทความชิ้นต่อไป

จากการที่แนวคิดการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เป็นแนวคิดล่าสุดในกระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐทำให้มีผลงานที่วิพากษ์วิจารณ์แนวคิดดังกล่าวค่อนข้างน้อย แต่ก็พอที่ค้นคว้าได้จากงานของ ปกรณ์ ศิริประกอบ (2558, น. 77 – 78) ซึ่งได้ทำการรวบรวมและอธิบายว่าการที่ NPS เป็นแนวคิดใหม่ล่าสุดของการจัดการภาครัฐตามที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทำให้มีงานที่วิพากษ์วิจารณ์จำนวนไม่มาก แต่ก็มีนักวิชาการที่กล่าวถึงแนวคิดการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ไว้อย่างน่าสนใจได้แก่ Perry (2007, อ้างในปกรณ์ ศิริประกอบ, 2558) ซึ่งได้นำเอาแนวคิดประชาธิปไตยของ Mosher (1968, อ้างในปกรณ์ ศิริประกอบ, 2558) และแนวคิดการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ซึ่งสรุปจากแนวคิดของ Light (1999 อ้างในปกรณ์ ศิริประกอบ, 2558) และของ Denhardt & Denhardt (2000) ซึ่งเป็นต้นตำหรับนักคิดด้านการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่มาทำการสังเคราะห์ร่วมกันเพื่อหาความเชื่อมโยงและสร้างสมดุลระหว่างแนวคิดและการนำเสนอเป็นค่านิยมหลัก 4 ประการของแนวทางประชาธิปไตยที่ควรจะเป็นในการบริการสาธารณะแนวใหม่ โดย Perry (อ้างใน ปกรณ์ ศิริประกอบ, 2558 : 76 – 78) นำเสนอค่านิยมทั้ง 4 ในรูปคำถาม ดังนี้ คำถามที่ 1 เกี่ยวกับความรับผิดชอบ : การบริการสาธารณะแนวใหม่มีความรับผิดชอบต่อพลเมืองในฐานะตัวแทนของภาครัฐอย่างไร? คำถามที่ 2 เกี่ยวกับความเป็นตัวแทน : การบริการสาธารณะแนวใหม่มีความเป็นตัวแทน (ลดลงและเพิ่มขึ้น) อย่างไร กล่าวคือ ทัศนคติและรูปแบบพฤติกรรมของการบริการสาธารณะแนวใหม่สะท้อนให้เห็นภาพของสาธารณะโดยรวมได้อย่างไร? คำถามที่ 3 เกี่ยวกับการดูแลพลเมือง : การบริการสาธารณะแนวใหม่ปฏิบัติอะไรกับพลเมืองไม่ว่าจะเป็นผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย? และคำถามที่ 4 เกี่ยวกับตัวแทนพลเมือง : พลเมืองสามารถทำอะไรในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือผลลัพธ์ของการบริการสาธารณะแนวใหม่ซึ่งเป็นที่น่าพึงพอใจได้หรือไม่?

และจากแนวคิดประชาธิปไตยชุมชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นสามารถสรุปได้ว่า การที่จะสามารถสร้างประชาธิปไตยชุมชนได้ กิจกรรมสาธารณะหรือการจัดบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นผ่านการจัดทำโครงการภาครัฐหรือนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติในชุมชนจะต้องคำนึงถึงกลไกการสร้างประชาธิปไตยชุมชนซึ่งสามารถสรุปเป็นกรอบโมทัศน์เบื้องต้นที่สร้างขึ้นดังนี้

ภาพที่ 1 : แสดงกรอบมโนทัศน์เบื้องต้นการสร้างประชาธิปไตยชุมชนในการเป็นกลไกการจัดทำบริการสาธารณะแนวใหม่



ข้อพิจารณาการสร้างประชาธิปไตยชุมชนในฐานะกลไก การจัดทำบริการสาธารณะแนวใหม่

จากภาพที่ 1 ที่ได้เสนอก่อนหน้านี้ผู้เขียนจะได้อธิบายแนวคิดการสร้างประชาธิปไตยชุมชนในฐานะกลไกการจัดทำบริการสาธารณะแนวใหม่นี้ เกิดจากความสนใจในเรื่องการบริหารการปกครอง (Governance) ในกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปภาครัฐเพื่อปรับตัวของภาครัฐที่ไม่สามารถจัดการกับแรงปะทะจากภายนอกที่มีผลมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ และแรงบีบคั้นจากระดับภายในสังคมอันเนื่องมาจากที่มีองค์การนอกภาครัฐ (Non – Government Organization) และภาคประชาสังคม (Civil Society) ที่มีความหลากหลายมากขึ้น เช่น กรณีประเทศไทยที่มีการตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เพื่อยกระดับกลุ่มประชาสังคมที่มีอยู่เดิมในชุมชนท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเองได้ และดึงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐในการจัดการระบบการดำเนินงาน ซึ่งอาศัยการสร้างพลังพลเมืองและการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยของประชาชนในชุมชนให้ร่วมกันบริหารจัดการตนเองไปตามแนวคิดและเงื่อนไขการบริหารกองทุนตามที่พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 อันเป็นพระราชบัญญัติคู่แฝดซึ่งได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ได้กำหนดไว้ ดังนั้นเพื่อให้เกิดการสนับสนุนด้านแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการบริหารจัดการสภาองค์กรชุมชน และการสร้างประชาธิปไตยชุมชนให้อุบัติขึ้นในการบริหารรัฐกิจของไทย ผู้เขียนจึงจะวิเคราะห์แนวคิดตามขั้นตอนของกรอบมโนทัศน์ที่เกิดขึ้นดังนี้

การบริการสาธารณะแนวใหม่นั้น เกี่ยวข้องกับการตระหนักถึงและใส่ใจในความสำคัญของค่านิยมในการให้บริการสาธารณะ 7 ประการ หรือเรียกว่าบทบัญญัติ 7 ประการ ดังนี้

1) คุณภาพการให้บริการแก่พลเมือง ได้แก่ นักรัฐประศาสนศาสตร์ควรมีการเปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินโครงการต่างๆ ในชุมชน, ควรสร้างความน่าเชื่อถือต่อการทำงานให้กับประชาชนไปด้วย, มีการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับคณะกรรมการระดับชุมชนไปดำเนินการโครงการเอง จะช่วยสร้าง

ความเป็นธรรมให้กับประชาชนในการได้รับบริการขึ้น และมีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปร่วมตรวจสอบการดำเนินโครงการ จะช่วยสร้างความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการบริหารจัดการกองทุนในชุมชนได้

2) ผลประโยชน์ส่วนรวม ได้แก่ นักรัฐประศาสนศาสตร์ควรมีช่องทางอำนวยความสะดวกให้ประชาชนตื่นตัวเข้ามาช่วยเหลืองานต่างๆ, คำนึงว่าจริงๆ แล้วประชาชนอยากจะเข้าไปร่วมพัฒนาชุมชนของตนเองอยู่แล้ว ดังนั้นควรที่จะกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความภูมิใจที่ได้ทำประโยชน์ต่อสังคมที่ตนเองอาศัยอยู่มากกว่านี้, สร้างแนวทางให้ประชาชนเข้าใจทิศทางการบริหารจัดการชุมชนไปด้วยกัน จะสามารถสร้างผลประโยชน์ที่ทุกฝ่ายในพื้นที่ยอมรับร่วมกันได้, คำนึงว่าจริงๆ แล้ว ตนเองก็คือคนในพื้นที่เดียวกัน ดังนั้นการบริการสาธารณะในชุมชนจึงควรสร้างบรรยากาศและเวทีแสดงความคิดเห็นให้ประชาชนสนใจว่าการบริหารจัดการชุมชนเป็นหน้าที่ของทุกคน

3) บทบาทของนักบริหาร ได้แก่ นักรัฐประศาสนศาสตร์ควรมีการตระหนักต่อพันธะหน้าที่ของตนว่าทำงานเพื่อมุ่งต่อการสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชน ผู้เป็นตัวอย่างในการปฏิบัติตนตามหลักธรรมาภิบาล, ทำงานเพื่อมุ่งสร้างบรรยากาศให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น, เป็นผู้ฟังเสียงสะท้อนปัญหาต่างๆ จากประชาชนให้มากและตอบสนองต่อสิ่งที่ประชาชนต้องการ

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ นักรัฐประศาสนศาสตร์ควรตระหนักว่าหากประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการนำโครงการต่างๆ ไปดำเนินการในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น จะทำให้ท้องถิ่นพัฒนาไปไกลกว่านี้, สร้างความไว้วางใจระหว่างกันผ่านการดำเนินโครงการต่างๆ ในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น, สร้างความร่วมมือกันผ่านการดำเนินโครงการภาครัฐในพื้นที่ และตระหนักว่าการสร้างภาคประชาชนให้มีความรับผิดชอบร่วมกันผ่านการดำเนินโครงการภาครัฐจะทำให้ชุมชนท้องถิ่นพัฒนามากกว่านี้

5) การตรวจสอบได้ ได้แก่ นักรัฐประศาสนศาสตร์ควรเป็นผู้บริหารที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนด้วยความจริงใจ, ควรมีความซื่อสัตย์ในคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้ต่อประชาชน, ควรบริหารงานด้วยความหยืดหยุ่นไม่ใช่ควบคุมบังคับบัญชาแบบเจ้านายสั่งลูกน้องทำงาน และควรบริหารงานด้วยความโปร่งใสเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบกิจการได้

6) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร ได้แก่ นักรัฐประศาสนศาสตร์ควรมีแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สามารถรองรับความท้าทายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงที่อาจคาดไม่ถึงได้, ไม่ควรแสดงออกให้ประชาชนเห็นอาการว่าภาระงานที่ตนทำมีความเครียด, ไม่ควรแสดงอาการบ่นให้คนอื่นฟังว่า ที่ทำงานใช้งานเยอะ เขาทำงานไม่ไหว, และควรมีการปกป้องความเห็นคิดเห็นของคนอื่นที่ไม่มีอำนาจในท้องถิ่นให้ได้รับการดูแลในฐานะประชาชนเท่าเทียมกัน

7) การให้ความเคารพอุดมคติการให้บริการสาธารณะ ได้แก่ นักรัฐประศาสนศาสตร์ควรสามารถเป็นแรงดึงดูดให้ประชาชนอยากเข้าร่วมกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นตนเองได้, ควรมีอุดมการณ์การทำงานของตนว่าทำงานเพื่อมุ่งต่อการรักษาผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก, ทำงานเพื่อมุ่งต่อการสร้างความเป็นธรรมในสังคม, ทำงานเพื่อมุ่งต่อการสร้างสรรค์บทบาทหน้าที่ใหม่ๆ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนบริหารงาน, ทำงานเพื่อมุ่งต่อการสร้างความห่วงใย ความเมตตากรุณาให้เกิดขึ้นในชุมชน และทำงานเพื่อมุ่งต่อการเสียสละประโยชน์ส่วนตัวให้มากที่สุด

ขั้นตอนต่อมาเมื่อนักรัฐประศาสนศาสตร์เข้าใจค่านิยมของตนเองตามบทบัญญัติ 7 ประการของการเป็นนักจัดทำบริการสาธารณะแนวใหม่ในชุมชนท้องถิ่นแล้ว ต่อมาเมื่อได้เป็นเจ้าของโครงการภาครัฐที่จะนำไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1) ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ จากภาคประชาชนในชุมชน

2) โครงการสาธารณะต้องจะทำให้เกิดการสร้างสำนึกร่วมและให้ประชาชนในชุมชนตระหนักในสิทธิของชุมชนในการจัดการปัญหาหรือจัดการปกครองตนเองได้ และ

3) นโยบายสาธารณะหรือกิจกรรมตามโครงการภาครัฐจะต้องถูกกำหนดนโยบาย วางแผนพัฒนาในด้านต่างๆ ภายในชุมชนจากประชาชนในชุมชนอันจะทำให้โครงการภาครัฐหรือนโยบายสาธารณะที่ลงไปสู่ชุมชนสามารถสร้างพลเมืองในการขับเคลื่อนโครงการและทำให้โครงการและกิจกรรมมีความต่อเนื่อง

ขั้นตอนต่อมาสำหรับเป็นวิธีการทำงานของนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่จะต้องคำนึงถึงวิธีการทางประชาธิปไตยชุมชน ซึ่งต้องอาศัยตัวแบบของประชาธิปไตยในการขับเคลื่อนกิจกรรม โดยไม่ควรเลือกตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งแบบสุดโต่ง เพราะบริบทการทำงานของชุมชนแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน นักรัฐประศาสนศาสตร์ควรพยายามนำตัวแบบประชาธิปไตยแต่ละตัวแบบไปใช้ในการปรับการทำงานในการจัดทำบริการสาธารณะหรือการดำเนินงานตามนโยบายภาครัฐที่เข้าไปสู่ชุมชนซึ่งได้แก่

1) ประชาธิปไตยแบบทางตรง ได้แก่ มีการประชุมสมาชิกในชุมชนตามกำหนดเวลาที่แน่นอน เป็นการกำหนดแผนและทิศทางการทำงาน เป็นการรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละกลุ่ม เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามาแสดงความคิดเห็น มีการระดมความคิดเห็นโดยใช้หลักเหตุผล มีการแลกเปลี่ยนเรื่องราวระหว่างกลุ่ม ทุกเรื่องที่พูดคุยจะใช้แนวทางการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมมากที่สุด

2) ประชาธิปไตยแบบตัวแทน ได้แก่ มีการคัดเลือกตัวแทนเพื่อทำกิจกรรมสาธารณะ โยชาวชุมชนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการณรงค์หาเสียง รูปแบบ และองค์ประกอบของพรรคการเมือง แต่มุ่งเน้นและให้ความสำคัญไปกับความเป็นผู้นำที่ต้องผ่านการพิสูจน์ตัวเองจนได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นผู้ให้ ผู้เสียสละที่แท้จริง เป็นผู้มีธรรมะ มีความรู้ มีความสามารถ มีสมรรถนะ สามารถสร้างประโยชน์สุขให้สังคมมีความสงบ สันติภาพ ภารดรภาพ และบูรณภาพกับเป้าหมายของการดำเนินกิจกรรมของชุมชน

3) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ ชาวชุมชนได้ร่วมกันแก้ปัญหาด้วยกระบวนการการมีส่วนร่วม โดยการวิเคราะห์ปัญหาจากข้อมูลที่ชุมชนทำการเก็บรวบรวม และจัดลำดับความสำคัญ จนเกิดเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันภายในชุมชน

4) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ได้แก่ มีการเรียกประชุมสม่ำเสมอ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบภายในชุมชน มีความโปร่งใสในการทำงานของกลุ่ม ในหมู่แกนนำเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความคิดสร้างสรรค์ และมีระบบผู้เฝ้าผู้แก้ เป็นที่ยึดเหนี่ยว มีการแบ่งการดูแลเป็นระบบย่อยทำหน้าที่ประสานงานและดำเนินการแลกเปลี่ยนการรับฟังความเห็นของสมาชิกให้เป็นไปอย่างทั่วถึง การจัดทำ

กิจกรรมต่างๆ สอดคล้องกับความสนใจ ความจำเป็นของสมาชิกในชุมชน ทำให้เกิดความพร้อมเพรียงกันในการเข้าร่วมงานของสมาชิกในชุมชน

จากกลไกการทำงานแบบประชาธิปไตยชุมชนที่เกิดขึ้นดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะแนวใหม่ที่สร้างความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับสังคมไทยได้แก่

1) สร้างความรับผิดชอบ จากสมมติฐานที่ว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่สามารถสร้างนักรัฐประศาสนศาสตร์ให้มีความรับผิดชอบต่อพลเมืองในฐานะตัวแทนของภาครัฐที่เพิ่มขึ้นได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดทำโครงการภาครัฐหรือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในชุมชนหากมีการนำแนวคิดหรือวิธีการของประชาธิปไตยชุมชนมาใช้ในการจัดทำบริการจะทำให้นโยบายสาธารณะหรือโครงการภาครัฐที่เกิดขึ้นในชุมชนกลายเป็นส่วนหนึ่งของประชาชนในชุมชนที่จะให้ความใส่ใจและรับผิดชอบต่อการจัดทำบริการสาธารณะเหมือนหนึ่งพลเมืองรับผิดชอบต่อตนเองผ่านกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในชุมชนซึ่งจะทำให้โครงการภาครัฐที่มีการปฏิบัติกันในชุมชนเกิดกระบวนการรับผิดชอบต่อส่วนกันระหว่างฝ่ายหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการและชุมชนในฐานะผู้รองรับการดำเนินการตามโครงการที่เกิดขึ้น

2) การสร้างความเป็นตัวแทน จากสมมติฐานที่ว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่สามารถสร้างนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความเป็นตัวแทนเพิ่มขึ้นได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในการจัดทำบริการสาธารณะในชุมชนแต่ละครั้ง จะเกิดกระบวนการสร้างความเป็นตัวแทนขึ้นมาเพื่อสะท้อนความคิดและความต้องการของพลเมือง ซึ่งตัวแทนที่เกิดขึ้นเปรียบเหมือนตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์สองฝ่ายคือฝ่ายภาครัฐและฝ่ายชุมชน ในการที่ตนจะต้องปกป้องผลประโยชน์สาธารณะให้เกิดขึ้นกับทั้งสองฝ่าย

3) การดูแลพลเมือง จากสมมติฐานที่ว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ปฏิบัติภารกิจกับพลเมืองทั้งในฐานะผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการสาธารณะนั้น ซึ่งแสดงให้เห็นจิตวิญญาณของนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความเป็นอิสระและรู้ดีว่าอะไรเป็นประโยชน์แก่คนทั่วไป ซึ่งการใส่ใจจิตวิญญาณของการเป็นผู้นำดูแลพลเมืองเข้าไปในการจัดทำบริการสาธารณะนี้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือ ระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดของประเทศ ประชาชนในประเทศจึงมีฐานะเป็นเจ้าของประเทศ เมื่อประชาชนเป็น

เจ้าของประเทศ ประชาชนจึงเป็นเจ้าของชีวิต และมีสิทธิเสรีภาพในประเทศของตนเอง ทำนองเดียวกับเจ้าของบ้านมีสิทธิเสรีภาพในบ้านของตน ระบอบประชาธิปไตยจึงทำให้เกิดหลักสิทธิเสรีภาพ และทำให้ประชาชนมีอิสรภาพ คือเป็นเจ้าของชีวิตตนเอง “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็น “ไท” คือเป็น อิสระชน ที่รับผิดชอบตนเองและพึ่งตนเองได้ ไม่ยอมตกอยู่ภายใต้อิทธิพลอำนาจของผู้ใด เด็กจะกลายเป็น “ผู้ใหญ่” และเป็น “พลเมือง” หรือสมาชิกคนหนึ่งของสังคมได้อย่างแท้จริง เมื่อสามารถรับผิดชอบตนเองได้

4) การเป็นตัวแทนพลเมือง จากสมมติฐานที่ว่า พลเมืองสามารถทำอะไรในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือผลลัพธ์ของการบริการสาธารณะแนวใหม่ซึ่งเป็นที่น่าพึงพอใจได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการทำหน้าที่ของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในการเป็นตัวแทนนั้นควรเป็นการย่อส่วนของภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ทะเยอทะยานให้อยู่ในรูปการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ตัวแทนได้ทำหน้าที่สะท้อนออกในสิ่งที่ชุมชนซึ่งเป็นองค์าพยพขนาดเล็กให้เกิดเป็นภาพตัวแทนในการปกป้องหรือดูแลผลประโยชน์ของพลเมืองซึ่งจะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะในชุมชนทำให้พลเมืองสามารถทำการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือผลลัพธ์ของการบริการสาธารณะแนวใหม่ซึ่งเป็นที่น่าพึงพอใจให้แก่ตนเองและสังคมขนาดเล็กที่ตนเองอยู่ได้

ดังนั้น หากนักรัฐประศาสนศาสตร์ใช้กรอบมโนทัศน์ “ประชาธิปไตยชุมชน” ในการเป็นกลไกการจัดทำบริการสาธารณะแนวใหม่ในสังคมไทยให้เกิดขึ้นตามที่ไดวิเคราะห์มาตามกรอบและขั้นตอนข้างต้นนี้ได้ ก็จะสามารถทำให้บทบาทของนักรัฐประศาสนศาสตร์มีคุณค่ามากยิ่งขึ้นอันจะเป็นการรองรับความพร้อมและสถานการณ์การปรับบทบาทภาครัฐสู่กระบวนการบริหารการปกครอง (Governance) และมุ่งสู่การสร้างบรรทัดฐานใหม่ของการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 ได้

มุ่งสู่การจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21

จากภาพที่ 1 ที่ได้แสดงกรอบมโนทัศน์เบื้องต้นในการสร้างประชาธิปไตยชุมชนที่จะใช้เป็นกลไกในการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ได้นั้น เป็นการบูรณาการระหว่างแนวคิดการจัดบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นในสังคมตะวันตกกับสังคมไทยซึ่ง

พิทยา บวรวัฒนา ได้เน้นย้ำภารกิจของนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ถึงการพัฒนาความรู้ที่เป็นสากลและสามารถเชื่อมโยงกับบริบทของสังคมโลกและสังคมตัวเองคือประเทศไทย เพื่อให้ทิศทางหรือแนวโน้มการพัฒนาความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ขยายพรมแดนออกไป มิใช่แต่ยึดตรึงแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แบบฉบับของอเมริกันเท่านั้น ซึ่งความคิดนี้จะเห็นอย่างชัดเจนในคราวประชุมที่หอประชุมมิวนาบุรค ครั้งที่ 4 ในปี 2020 (Bowornwathana, Bidhya, 2010, pp. s64 – s68 (5)) ซึ่งผู้เขียนก็เพียงแค่เสนอแนะทิศทางการนำไปปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นในชุมชนไทย สำหรับนโยบายสาธารณะและการจัดการภาคสาธารณะ ซึ่งเป็นพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะที่มีอาณาเขตกว้างขวางและครอบคลุมทั่วประเทศ มีระบบวัฒนธรรม และวิถีปฏิบัติในการอยู่อยู่ร่วมกันมาอย่างช้านาน อันถือเป็นระบบรัฐประศาสนศาสตร์ของชุมชนในการดูแลกันเอง ทำอย่างไรที่จะให้นักรัฐประศาสนศาสตร์หรือนักบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 เข้าใจบทบาทของตนเองว่า คือ ผู้ให้บริการสาธารณะแบบมืออาชีพ ที่พร้อมเข้าใจและเรียนรู้การปรับตัวเพื่อสร้างความสำเร็จในการบริการสาธารณะโดยได้ประโยชน์ทั้งตัวเองในฐานะผู้ให้บริการและประชาชนในฐานะพลเมืองที่พร้อมทำหน้าที่จัดการสาธารณะได้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Stivers, Camillam ที่นำเสนอให้นักบริหารสาธารณะในศตวรรษที่ 21 กระตุ้นแนวคิดเรื่อง “Active Citizenship and Public Administration” (1990, pp.246-273) กล่าวคือ 1) การมีจิตสำนึกของสมาชิกในชุมชน 2) การพัฒนาแนวทางการวิเคราะห์กระบวนการที่จะไปสู่ความเป็นสาธารณะ และ 3) การมีพันธะสัญญาในเรื่องการตัดสินใจที่ยึดความเป็นพลเมืองซึ่งแนวคิดประชาธิปไตยชุมชนของไทยที่เกิดขึ้นต่างให้ความสำคัญกับการพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้สามารถจัดการสาธารณะของตนเองได้เช่นกัน (ทศพล สมพงษ์, 2555) อันสอดคล้องกับกระบวนการทัศน์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ตามที่ Nicholas Henry (2010) ทำการเสนอว่าจะมี Paradigm ที่ 6 ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้นกำลังเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา และประเทศตะวันตก คือกำลังมองว่า 1. เรื่องของรัฐบาล (Government) ไม่ใช่เรื่องเดียวกันกับ การบริหารการปกครอง (Governance), 2. การลดลงของความเป็นรัฐบาล (Government) และ การเกิดขึ้นใหม่ของการบริหารการปกครอง 3. นักรัฐประศาสนศาสตร์ต้องขับเคลื่อนตัวเองไปสู่เป้าหมายของการบริหารการปกครอง และ 4. การบริการสาธารณะเป็นเรื่องของพลเมือง (citizenship) ซึ่งจาก

กลไกการทำงานแบบประชาธิปไตยชุมชนไทยที่เกิดขึ้นดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะแนวใหม่ที่สร้างความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับสังคมไทยตามกรอบมโนทัศน์ในภาพที่ 1 ก็จะสามารถสร้างเทคนิคการบริหารงานสาธารณะไทยให้มีลักษณะของความเป็นการบริหารการปกครอง (Governance) มากกว่าเป็นเรื่องของรัฐบาล (Government) เพื่อให้เกิดการทำงานที่ตอบสนองต่อการกิจการให้บริการสาธารณะและการพัฒนาพลเมืองในระดับชุมชนขึ้น ซึ่งถือเป็นภารกิจของนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่จะมุ่งไปให้ถึงได้แก่ 1) การสร้างความรับผิดชอบ 2) การสร้างตัวแทนพลเมือง และ 3) การดูแลพลเมือง อันจะเป็นการยอมรับและสร้างการจัดทำบริการสาธารณะแนวใหม่ที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 ที่การบริการสาธารณะและรัฐประศาสนศาสตร์ไทยเป็นเรื่องของพลเมือง (Citizenships) ได้แก่ 1) มีคุณภาพการให้บริการแก่พลเมือง, 2) คำนึงผลประโยชน์ส่วนรวม, 3) สร้างบทบาทของนักบริหารสาธารณะแนวใหม่, 4) มีเทคนิคการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นคุณค่าพลเมือง, 5) ภารกิจของนักรัฐประศาสนศาสตร์สามารถทำการตรวจสอบได้, 6) มีภาวะผู้นำของผู้บริหารในการตัดสินใจ และ 7) การให้ความสำคัญพหุอุดมคติการให้บริการสาธารณะ ดังกรอบมโนทัศน์ในงานชิ้นนี้ต้องการนำเสนอซึ่งจะสามารถสร้างความเป็นมืออาชีพของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคตว่าความเป็นวิชาชีพของนักรัฐประศาสนศาสตร์คือในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะจะเกิดขึ้นได้ต้องยอมรับความเปลี่ยนแปลงจากวิกฤตที่เกิดขึ้นและพร้อมปรับตัวมากขึ้นและมีทิศทางการทำงานที่สามารถทำให้คุณภาพและศักยภาพของรัฐประศาสนศาสตร์เข้มแข็งจนกลายเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในกระบวนการดำเนินงานรัฐได้ต่อไป (Wolf, James F., 1990 :pp. 163 – 181) ซึ่งจะเป็นไปตามที่กลุ่มนักวิชาการที่ออกประกาศแห่งเมืองแบล็คเบิร์ก นำโดย แกรี แอล. วอมสลีย์ (Gary L. Wamsley, 1990) ที่เรียกร้องให้นักรัฐประศาสนศาสตร์หันมาทบทวนบทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของนักการเมืองตามการพัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน เพื่อเพิ่มความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่และเปลี่ยนบทบาทจากผู้สนับสนุนนโยบายมาเป็นผู้นำที่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนได้อีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. 2553. การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น (Community and Local Self Governance). กรุงเทพฯ : บทวิจารณ์พิมพ์.
- ดิน ปรัชญพฤทธิ. 2538. ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทศพล สมพงษ์. 2555. การสัมมนาทางวิชาการเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน. 16 พฤษภาคม 2555 โรงแรมทีเคพาเลส, กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า.
- ธร บิดิตล. มปป.. แนวคิดเรื่องชุมชนนิยมกับการสร้างเสริมเสรีภาพ. (Online)
สืบค้นจาก <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2014> เข้าถึง
เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2558
- ธีรชัย ณ นคร และคณะ. 2553. ประชาธิปไตยชุมชน : กลไกขับเคลื่อนภาค
พลเมืองเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง
- ปกรณ์ ศิริประกอบ. 2558. 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎี
และการนำไปปฏิบัติจริง. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประภาส ปันตบแต่ง, อัญชลี แอ้งพยนต์ และศิริพร ยอดกมลศาสตร์. 2555.
กระบวนการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน ก้าวผ่านปัญหา มุ่งหา
ความสำเร็จ. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ็ดดิสันเพรส โปรดักส์ จำกัด.
- ประเวศ วะสี. 2549. การเมืองสมานฉันท์ สร้างสรรค์ความเข้มแข็งท้องถิ่น. ใน ต้น
ทางชุมชน ชุมชน ประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา
- พิทยา บวรวัฒนา. 2538. การปฏิรูประบบราชการเปรียบเทียบ : สหราชอาณาจักร
สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไทย. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สน รูปสูง. 2554. คู่มือประชาธิปไตยชุมชน. กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาพัฒนา
การเมือง สถาบันพระปกเกล้า.
- ลัดดาวัลย์ ดันติวิทยพิทักษ์. 2550. ขบวนการประชาสังคมกับการพัฒนา
ประชาธิปไตยชุมชน. วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกสาขาสหวิทยาการ.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิทยาลัยการจัดการทางสังคม. 2549. **สภาผู้นำ : การเมืองจริยธรรมและสมานฉันท์**
บทเรียนจากชุมชนบ้านหนองกลางดงในเส้นทางชุมชนประชาธิปไตย .
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เด็อนตุลา.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2553. **ประชาธิปไตยชุมชน : รัฐศาสตร์สำหรับสภาองค์กร**
ชุมชน. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

อัมพร ชำรงลักษณ์ (บรรณาธิการแปล). 2546. **แปลงรูปแบบเปลี่ยนรากบริหารรัฐกิจใน**
ศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ : คบไฟ

Ansell, C, and G, Alison. 2008. “Collaborative Governance in Theory and
Practice” In *Journal of Public Administration Research and*
Theory, Volume 18, Issue 4, pp.543 – 571.

Bowornwathana, B. “Minnowbrook IV in 2028 : From American
Minnowbrook to Global Minnowbrook” , in *Public*
Administration Review, Volume 70, Supplement 1, December
2010,pp. s64 – s68 (5).

Denhardt B, R. & Denhardt V, J. 2000. “The New Public Service : Serving
Rather than Steering” , in *Public Administration Review*,
Volume 60, Number 1, November/December 2000,pp. 549 –
559

_____. 2008. *The New Public Service : Serving Rather than*
Steering. (2nd). Armonk, NY : M.E.Sharpe.

_____. 2011. *The New Public Service : Serving Rather than*
Steering. (3rd). Armonk, NY : M.E.Sharpe.

Frederickson, G. “Toward a New Public Administration”, in Shafritz, Jay
M. & Hyde, Albert C. (2007) *Classics of Public Administration*.
Wadsworth :Cengage Learning, pp.296 – 307

Frederickson, G. and Kevin B, S. 2012. *The Public Administration*
Theory Primer. Colorado: Westview

Gulick, L. 1937 “Notes on the Theory of Organization”, in Shafritz, J. M.
& Hyde, Albert C. 2007. *Classics of Public Administration*.
Wadsworth : Learning, pp.79 - 87

- Henry, N. 2010. **Public Administration and Public Affaire**. (11thed).
New York : Longman
- John R. 2014. **John Rohr 's Concept of Regime Values : Locating Theory in Public Administration**. London : Oxford University
- Katz, D. and Kahn R, L. "Organization and system concept", in Shafritz, Jay M. & Hyde, A, C. 2007. **Classics of Public Administration**. Wadsworth : Learning, pp.189 – 198
- Osborne S, P. 2010. "Introduction the (New) Public Governance : a suitable case for treatment?", in **The New Public Governance : Emerging Perspective on the Theory and Practice of Public Governance**. Edited by Stephen P. Osborne. London and New York : Routledge. Pp. 1-16
- Raadschelders, J, C. N. 2013. **Public Administration : The Interdisciplinary Study of Government** : London : Oxford University press.
- Rondineli, D, A, & Shabbir, C. G, (2003). **African Governance Report II**. New York : Oxford University press.
- Simon H, A. "The Proverbs of Administration" in Shafritz J, M. & Hyde, A,t C. 2007. **Classic of Administration**. Wadsworth: Cengage learning, pp. 124-137.
- Stivers, C. "Active Citizenship and Public Administration" in Wamsley, G, L. 1990. **Refunding Public Administration**. California : Sage Publication, pp.246-273
- Wamsley G, L. and et al. "Public Administration and the Governance Process : Shifting the Political Dialogue", in Wamsley G, L. 1990. **Refunding Public Administration**. California : Sage Publication, pp. 31 – 51.

- Wilson, W, . 1887. “The study of administration”, in Shafritz, J. M, &
Hyde A, C. 2007. **Classics of Public Administration**.
Wadsworth : Cengage Learning, pp.14-17
- Wolf J, F. “The Public Administration and Public Service Occupation” in
Wamsley G, L. 1990. **Refunding Public Administration**,
California : Sage Publication. Pp. 163 – 181.